

DORUČOVÁNÍ PODLE ZÁKONA O VYSOKÝCH ŠKOLÁCH

VERONIKA KUDROVÁ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá doručovaním vo zvláštnom procesnom postupe podľa zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o zmene a doplnení ďalších zákonů (zákon o vysokých školách). Rozebírá jeho platnou právní úpravu a poukazuje na její nedostatky, a to zejména s ohledem na skutečnost, že zákon o vysokých školách vylučuje podpůrné použití obecného procesního předpisu pro činnost veřejné správy – správního řádu.

Key words in original language

Doručování, správní proces, zákon o vysokých školách

Abstract

The contribution deals with delivery within a special administrative procedure pursuant to the Act No. 111/1998 Coll. on Higher Education Institutions and on Amendments and Supplements to Some Other Acts (The Higher Education Act). It analyses law in force applicable for the delivery with the special accent on its legal defects, in view of the fact that general law applicable on administrative procedure - Code of Administrative Procedure – is excluded for this procedure.

Key words

Delivery, administrative procedure, higher education act.

1. ÚVOD

Doručování patří k neodmyslitelným institutům správního procesu. Představuje *způsob, jak informovat účastníky a dalších osoby (např. svědky) o důležitých úkonech v řízení*.¹ Na okamžik doručení jsou vázány některé důležité právní následky, jako počátek běhu lhůty k podání opravného prostředku, právní moc či vykonatelnost doručeného rozhodnutí. V tomto smyslu doručení podstatným způsobem zasahuje do právního postavení adresáta.

¹ Hendrych, D. a kol. **PRÁVNICKÝ SLOVNÍK**, 2. vydání, elektronická verze. Praha: C. H. Beck, 2001. Výklad k heslu doručování v správním řízení.

V pojetí *abstraktního aktu informujícího o vhodném modelu chování adresáta rozhodnutí*² představuje doručení též jednu z podmínek nezbytnou pro naplnění ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces.³

S ohledem na zmíněné účinky, které doručení ve správním procesu vyvolává, je nezbytné, aby jeho právní úprava dostatečně vyvažovala veřejný zájem na efektivně fungující komunikaci mezi orgány moci veřejné a podřízenými subjekty a zároveň dostatečně druhé jmenované před mocenským působením orgánů veřejné správy chránila. Toho je v právu obvykle dosahováno podrobnou právní úpravou doručování, ať již ve směru od orgánů moci veřejné k podřízeným subjektům, či naopak.

Komplexní právní úpravu doručování obsahují všechny hlavní procesní předpisy České republiky, kterými jsou zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen "zákon o správě daní a poplatků"), soudní řád správní⁴ a zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen "správní řád"). Posledně jmenovaný je obecným procesním předpisem pro oblast veřejné správy.

Většina zvláštních procesních předpisů regulujících činnost správních orgánů na podpůrné použití správního řádu přímo odkazuje nebo jej alespoň nevylučuje. Výjimkou je zejména zákon o správě daní a poplatků, který sice podpůrné použití správního řádu nepřipouští, ovšem v kontextu skutečnosti, že sám obsahuje komplexní úpravu postupu územních finančních orgánů a dalších správních i jiných státních orgánů České republiky vykonávajících správu daní, poplatků a souvisejících plateb. Proti takové právní úpravě nelze nic namítat. To ovšem neplatí, pokud jde o zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách) (dále jen "zákon o vysokých školách" či též jen "zákon"), který nejen, že pro samosprávné rozhodování vysokých škol působnost správního řádu vylučuje, ale vlastní dostatečnou úpravu správního procesu včetně doručování neobsahuje. Není přitom na místě přičítat takto omezenou právní úpravu předpokladu, že jde o záměr ponechat více prostoru zájmové samosprávě, neboť jiné právní úpravy procesů, v nichž svou působnost vykonávají orgány zájmové samosprávy, obsahují úpravu podrobnější či na správní řád odkazující.⁵ Právní úprava doručování se obvykle soustředí nejen

² Průcha P. in Průcha, P., Pomahač, R. **LEXIKON SPRÁVNÍ PRÁVO**. Ostrava: Sagit, 2002, s. 78.

³ Srov. Svoboda, P. **ÚSTAVNÍ ZÁKLADY SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ V ČESKÉ REPUBLICĚ. PRÁVO NA SPRÁVEDLIVÝ PROCES A ČESKÉ SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ**. Praha: Linde Praha, a. s., 2007, s. 313.

⁴ Který jediný z nich obsahuje jen částečnou úpravu a ve zbytku odkazuje na úpravu provedenou zákonem č. 99/1963 Sb., občanským soudním řádem.

⁵ Srov. např. ustanovení § § 55e odst. 3 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů: "*Nestanoví-li tento zákon jinak, pro doručování písemností podle*

na regulaci způsobů, jakými si účastníci řízení vzájemně doručují, ale také na pravidla, která se použijí pro případ, že se převzetí písemností nejrůznějšími způsoby vyhýbají.⁶ S ohledem na dříve naznačené právní následky *doručení ve formálním smyslu*⁷ je zřejmé, že právě legální zakotvení okamžiku, od něhož se doručení považuje za vykonané, je pro právní postavení podřízeného subjektu zásadní.

Zatímco procesní předpisy standardně upravují vedle řádných způsobů doručování také způsoby náhradní, a též připouští doručování fiktivní, zákon o vysokých školách připouští možnost náhradního doručení jen pro vybrané druhy rozhodnutí vysokých škol a doručení fiktivní vůbec neupravuje. Tím na jednu stranu nadprůměrně chrání podřízené subjekty, na stranu druhou je však na první pohled staví do nepřiměřeně výhodného postavení, když jim *de facto* umožňuje vyhýbat se účinkům rozhodnutí prostřednictvím vyhýbání se jeho doručení.

Takovými rozhodnutími mohou přitom být nejen rozhodnutí zakládající povinnost studenta zaplatit vysoké škole poplatek za studium, ale také rozhodnutí studium proti vůli studenta ukončující. V praxi si lze proto v krajním případě představit situaci, kdy vysoká škola rozhodne o vyloučení studenta, který byl ke studiu přijat v důsledku svého podvodného jednání, protože ale nebude schopná mu rozhodnutí doručit a tím završit požadavky na jeho formální náležitosti⁸, student bude moci nerušeně pokračovat ve studiu až do jeho úspěšného ukončení.

V následujícím textu bude proveden podrobnější rozbor právních možností, které vysoké školy při doručování mají, a to s důrazem na možnosti, které neplynou přímo z textu zákona o vysokých školách.

Problematika je vztažena pouze k právním vztahům uskutečňujícím se uvnitř akademické samosprávy, to jest mezi vysokou školou a členy její akademické obce. Nejsou uvažovány vztahy mezi vysokou školou a Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, popř. jinými orgány veřejné správy.

odstavce 2 se použijí ustanovení správního řádu o doručování písemností ve správním řízení, s výjimkou ustanovení § 20 odst. 6 a § 24 odst. 2 správního řádu 15a)". či § 2 odst. 3 a 4 Disciplinárního řádu České lékařské komory.

⁶ Rozuměj též neposkytují součinnost.

⁷ Rozuměj okamžik, kdy právo považuje písemnost za doručenu bez ohledu na to, zda k předání informace obsažené v písemnosti do sféry adresáta skutečně došlo.

⁸ Srov. z usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 12. 2006 sp. zn. 3 To 877/2006: *"Právní účinky, které zákon spojuje s doručením písemnosti, mohou nastat jen tehdy, byla-li písemnost doručena některým ze způsobů, které předepisuje nebo připouští trestní řád."*

2. DE LEGE LATA

Jak bylo již uvedeno, zákon o vysokých školách obsahuje velmi kusou právní úpravu doručování, která neřeší téměř žádné jeho aspekty: neřeší, *kým* doručovat ani *kam*; *jak* doručovat⁹ řeší jen v rámci podstatných náležitostí taxativního výčtu rozhodnutí. Pochybnosti by bylo možno vyslovit i ohledně toho, *komu* doručovat.¹⁰

O doručování se zákon o vysokých školách zmiňuje pouze a jen v těchto souvislostech

- okamžikem doručení přihlášky ke studiu na vysoké škole *se zahajuje* přijímací řízení (§ 50 odst. 1 zákona o vysokých školách),
- rozhodnutí o (ne)přijetí ke studiu *musí být doručeno* do vlastních rukou, přičemž způsob náhradního doručení stanoví vnitřní předpis, avšak uchazeči, jehož pobyt není znám, se *doručuje vyvěšením* rozhodnutí na úřední desce (§ 50 odst. 5 zákona o vysokých školách),
- *dnem*, kdy je vysoké škole doručeno písemné prohlášení studenta o zanechání studia, jeho studium zaniká (§ 56 odst. 2 zákona o vysokých školách),
- student je povinen hlásit vysoké škole nebo její součásti, na které je zapsán, *adresu určenou pro doručování* (§ 63 odst. 3 písm. b) zákona o vysokých školách),
- rozhodnutí ve věcech vyměření poplatku spojeného se studiem, nesplnění požadavků vyplývajících ze studijního programu podle studijního a zkušebního řádu, disciplinárního přestupku a vyloučení studenta, který byl ke studiu přijat v důsledku svého podvodného jednání, ze studia *musí být studentovi doručeno* do vlastních rukou (§ 68 odst. 3 zákona o vysokých školách),

⁹ Do vlastních rukou.

¹⁰ Vysoká škola tvoří se svými součástmi nanejvýš jednu právnickou osobu (státní vysoké školy právní subjektivitou nedisponují), působnost v řadě úkonů, s nimiž je spojeno doručování, je ovšem vykonávána právě orgány součástí. Orgány vysoké školy samotné pak zpravidla vykonávají působnost v přezkumném řízení, jež nelze považovat za přezkumné řízení ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, mimo jiné proto, že je ovládáno zásadou dispoziční. Nabízí se proto otázka, zda doručovat vysoké škole jako takové, příslušné součásti, či kterékoli z nich, aby bylo doručení považováno za účinné. A také, zda je lhůta pro doručení žádosti zachována, bylo-li doručeno správnému subjektu (tj. vysoké škole), ovšem adresováno nesprávnému orgánu (typicky rektorovi namísto děkana apod.).

- rozhodnutí ve věcech povolení mimořádného opravného termínu zkoušky, povolení opakovat část studia, povolení přerušit studium, uznání zkoušek a předepsání rozdílových zkoušek, přiznání stipendia též *musí být studentovi doručeno* do vlastních rukou, ovšem vnitřní předpis vysoké školy nebo její součásti může pro daná rozhodnutí stanovit případný způsob *náhradního* doručení (§ 68 odst. 3 zákona o vysokých školách).

Z toho je zřejmé, že zákon upravuje ohledně doručování pouze

1. okruh právních vztahů, v nichž je vysoká škola povinna doručovat do vlastních rukou, včetně výčtu těch z nich, u nichž lze stanovit způsob náhradního doručení či doručit vyvěšením na úřední desce,
2. povinnost studenta hlásit vysoké škole doručovací adresu, a
3. vybrané právní následky spojené s doručením vysoké škole.

Zákon o vysokých školách nestanovuje, zda má být doručováno prostřednictvím zaměstnance vysoké školy, držitele poštovní licence¹¹, datové sítě¹² či libovolné kombinace uvedeného, případně některého dalšího subjektu.

Neřeší také, zda je vysoká škola povinna doručovat studentovi výhradně na adresu uvedenou v souladu s ustanovením § 63 odst. 3 zákona, tzv. *doručovací adresu*, či zda může doručovat též na trvalou adresu, popř. zda musí doručovat na trvalou adresu v případě, že není možné doručit na doručovací adresu, a teprve poté přistoupit k náhradnímu doručení. Zákon neuvažuje možnost doručovat v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem, popř. pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití zaručeného elektronického podpisu. S ohledem na to, že zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů zcela nekoncepčně neřadí vysokou školu a její orgány mezi orgány moci veřejné, není doručování prostřednictvím datové schránky možné ani z titulu této zvláštní úpravy.

Na rozdíl od ostatních procesních předpisů, které obsahují komplexní úpravu či na ni odkazují, zákon o vysokých školách nestanoví, že lhůta je zachována, je-li v její poslední den učiněno podání poštovní zásilky držiteli poštovní licence. V tomto smyslu staví daný proces doručování mezi

¹¹ Ve smyslu § 42 odst. 5 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů.

¹² Ve smyslu zákona č. 300/2008 Sb. o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.

podřízeným subjektem a vysokou školu částečně na roveň doručování soukromoprávnímu.

3. PRAKTICKÉ PROBLÉMY

Vysoká škola je nadána pravomocí v samosprávné působnosti rozhodovat o právech a povinnostech jí podřízených subjektů - studentů. Protože právo na rozhodnutí ve věci je doprovázeno právem na oznámení rozhodnutí¹³, nelze připustit účinek rozhodnutí dříve, než je řádně doručeno.

Zákon nutnou ochranu účastníka řízení ctí a stanovuje, že vybraná rozhodnutí¹⁴, jimiž vysoká škola zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti studentů, jim musí být doručena do vlastních rukou. Vedle účastníka je ovšem nezbytné chránit též *obecný zájem na řádném průběhu řízení a minimalizovat možnost účastníka neoprávněně ovlivňovat průběh řízení např. vyhýbáním se doručení*,¹⁵ proto zákon pro okruh rozhodnutí, jimiž jsou studentům přiznávána práva (§ 50 odst. 5 či § 68 odst. 3. písm. a) až e)), zakotvuje též způsob náhradního doručení či možnost způsob náhradního doručení zakotvit ve vnitřním předpise vysoké školy, popř. její součástí. Možnost náhradního doručení ovšem s ohledem na specifickou povahu rozhodnutí, jimiž se práva ruší či se stanovují povinnosti (§ 68 odst. 3 písm. f) až i)), nepřipouští. Tím zákon o vysokých školách na jednu stranu chrání účastníka řízení před účinky rozhodnutí negativně ovlivňujícího jeho právní postavení pro případ, že by s ním nebyl skutečně seznámen, zároveň ovšem také poskytuje podstatný prostor pro vyhýbání se uložené povinnosti či jinému nepříznivému následku.

Situace, kdy je vysoká škola povinna konat toliko na základě zákona, a zároveň není vybavena dostatečnými prostředky, jak všechna svá zákonná konání učinit účinnými, resp. vynutitelnými, je nevhodná. Je tedy na místě zabývat se otázkou, jakými prostředky může nedokonalé právní úpravě čelit.

¹³ Dle Svobody se orgán veřejné moci v rozhodnutí *autoritativně vyslovuje k tomu, zda a v jaké míře byly u konkrétních osob splněny právem stanovené podmínky a hlediska, a jaké právní důsledky na základě toho pro ně stanovuje či určuje. A protože se takové rozhodnutí pojmově týká právě oněch konkrétních, individuálně určených účastníků, musí jim ho orgán také oznámit. Jinak by nevěděli, co mohou, musí či nesmí v souladu s ním činit.* Svoboda, P. **ÚSTAVNÍ ZÁKLADY SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ V ČESKÉ REPUBLICE. PRÁVO NA SPRÁVEDLIVÝ PROCES A ČESKÉ SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ.** Praha: Linde Praha, a. s., 2007, s. 313.

¹⁴ Z dikce § 68 odst. 3 zákona o vysokých školách ve spojení s § 50 odst. 5 plyne, že výčet rozhodnutí, jejichž formální podmínkou je doručení do vlastních rukou, není konečný.

¹⁵ Horzinková, E., Novotný, V. **SPRÁVNÍ PRÁVO PROCESNÍ.**, 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2008, s. 80.

4. MOŽNÁ ŘEŠENÍ

4.1 FIKCE DORUČENÍ

Jak plyne z předchozího textu, zákon o vysokých školách rozeznává několik druhů rozhodnutí vysokých škol o jí podřízených studentech. Za řádný způsob oznámení rozhodnutí považuje *doručení do vlastních rukou*, které vyjadřuje zájem na tom, aby se rozhodnutí materiálně dostalo do sféry adresáta, ve vybraných případech se ovšem spokojí též s doručením, které formálně naplňuje podmínku řízení, avšak ve skutečnosti seznámení se adresáta s předmětem doručení nutně nepožaduje. Takovým způsobem oznámení je *náhradní doručení*, které svou povahou stojí na pomezí doručení materiálního a formálního. Lze jej definovat jako alternativu řádného doručení (tj. doručení, které právní úprava předpokládá jako primární způsob předání informace), která v procesu transferu informace od orgánu veřejné moci podřízenému subjektu nastupuje poté, co nebylo možné doručit řádně.

Formální stránka náhradního doručení se projevuje ve stanovení okamžiku, od něhož se rozhodnutí považuje za doručené bez ohledu na to, zda se s jeho textem adresát skutečně seznámil či nikoli. Materiální stránka pak nachází svůj odraz v reálné možnosti adresáta se s rozhodnutím opravdu seznámit.

Vedle řádného a náhradního doručení lze rozlišovat též *fiktivní doručení*, které se od doručení náhradního liší právě v (ne)možnosti adresáta skutečně se s textem doručovaného dokumentu seznámit. V českém právním je považováno za nástroj výjimečný¹⁶, a v právní úpravě přichází na řadu v případech, kdy adresát není ochoten doručovanou písemnost převzít, čímž záměrně znemožňuje účinek řádného doručení, byť ji objektivně převzít může. Náhradní doručení se naproti tomu uplatní v případech, kdy nelze dosáhnout doručení řádného, avšak nikoli prokazatelným (či dostatečně přesvědčivým) zaviněním adresáta, nýbrž vlivem jiných okolností.

V tomto smyslu je proto třeba chápat náhradní doručení a fiktivní doručení jako dva instituty stojící vedle sebe a nikoli sobě podřazené. Samotné vyloučení možnosti upravit vnitřním předpisem náhradní doručení tedy ještě nezapovídá možnost zakotvit vnitřním předpisem fikci doručení.

¹⁶ Srov. z nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2009 sp. zn. II.ÚS 1056/09: "*Právní fikce, coby nástroj odmítnutí reality právem, je nástrojem výjimečným. Aby mohla svůj účel (dosažení právní jistoty) splnit, musí respektovat všechny náležitosti, které s ní zákon spojuje. Nejsou-li všechny právní náležitosti splněny, není soud oprávněn naplnění fikce konstatovat (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny, podle něhož lze uplatňovat státní moc jen v případech, mezích a způsobech, které stanoví zákon; srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 92/01, Sbirka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 28, náleží č. 115).*"

Zapovídá jí ovšem samotná povaha fikce doručení, resp. její způsobilost výrazným způsobem zasáhnout do právního postavení jednotlivce.

Vysoké školy nadány samosprávnou působností jsou mimo jiné oprávněny obecnými normativními akty (vnitřními předpisy) autoritativně upravovat právní postavení podřízených subjektů. Nejsou ovšem oprávněny tak činit obecně, nýbrž pouze na základě zákonného zmocnění. Zákon o vysokých školách sice dostatečně přesvědčivě nestanoví, jakým způsobem konkrétní právní vztahy upravit, nicméně stanoví jejich okruh, který je pro vysokou školu závazný. Vysoká škola je tak například oprávněna (povolána) upravit právní vztahy mezi ní a jejími studenty uskutečňující se při vysokoškolském vzdělávání (studiu), či při výběrovém řízení pro obsazování míst akademických pracovníků. Z žádného ustanovení zákona o vysokých školách či jiného právního předpisu České republiky ovšem neplyne oprávnění vysoké školy provést vnitřními předpisy úpravu doručování nad rámec zákona, tím spíše způsobem, kterým dochází k zúžení práv podřízeného subjektu, což lze chápat též tak, že tím dochází k rozšíření jeho povinností.

K tomu též z nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 14/96, v němž Ústavní soud konstatuje: *"Dle čl. 2 odst. 3 Ústavy: "Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon". Naplnění postulátu uvedeného v první části citovaného ustanovení je vymezeno požadavkem, aby se tak dělo jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. V požadavku uvedeném v této druhé části je tak zabudována nejen garance proti zneužití státní moci, ale také nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování."*

Z toho nepřímo plyne, že vysoká škola nemůže odvozovat právní následky od institutu, který autoritativně upraví ve svém vnitřním předpise, aniž by k tomu byla zákonem zmocněna. Obdobně též Koudelka¹⁷ konstatuje, že předpisy (profesních) samospráv mohou ukládat povinnosti jen na základě zákona. Vychází přitom z rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 28 Ca 152/2001 publikovaném jako č. 90 ve sbírce rozhodnutí NSS z roku 2004 ve věci předpisů profesních komor.¹⁸

Vzhledem k tomu je tedy nezbytné oprávnění vysoké školy upravit ve svém vnitřním předpise fikci doručení odmítnout, a tedy uzavřít, že **prostředkem**

¹⁷ KOUDELKA, Z. **PRÁVNÍ PŘEDPISY SAMOSPRÁVY**. Praha : Linde, 2008, s. 290.

¹⁸ Profesní komora je veřejnoprávní korporací vykonávající veřejnou správu a další činnosti. Vykonává-li veřejnou správu, může ji vykonávat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky). Povinnosti pak mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Neodpovídají-li předpisy profesních komor této zásadě, soud je zruší.

k překonání neochoty studenta přebírat doručovaná rozhodnutí není fiktivní doručení.

4.2 POUŽITÍ SPRÁVNÍHO ŘÁDU

Není pochyb o tom, že zákon o vysokých školách vylučuje pro rozhodování o právech a povinnostech studentů a uchazečů o studium správní řád. Zároveň však sám neobsahuje právní úpravu na takové úrovni jako ostatní procesní předpisy, když zcela opomíjí upravit právní následky situace, kdy adresát rozhodnutí odmítne převzít či se na *doručovací* adrese nezdržuje¹⁹, popř. jí v rozporu se svou zákonnou povinností neuvede. Otázkou je, zda jde o nedostatečnou právní úpravu ve smyslu mezery v právu, kterou je třeba zaplnit, či záměr zákonodárce. Dle Vopálky *pokud je úprava nedostatečná, nezbyvá než se opřít podle analogie i o některé instituty správního řádu, pokud to ovšem povaha věci nevyklučuje, a o obecné zásady správního (procesního) práva.*²⁰ Pokud by tedy bylo možno mít za to, že jde o mezeru v právu, mohla by podle uvedeného právního názoru²¹ přicházet v úvahu též aplikace správního řádu, a to nikoli z titulu jeho subsidiární působnosti, nýbrž na analogie.

Posouzení dotčené právní úpravy co do jejího možného charakteru úpravy obsahující mezery v právu, není snadné, bude proto a contrario uvažováno, zda lze neupravení jmenovaných skutkových případů právem považovat za úmyslné.

Vzhledem k vysokému počtu nesourodých právních vztahů, na něž úprava doručování v dříve jmenovaných procesních předpisech dopadá, lze za posuzovací kritérium zvolit adresáty doručování, tedy vzájemně porovnávat odlišnosti adresátů doručování podle zákona o vysokých školách od adresátů doručování podle jiných procesních předpisů.

¹⁹ Je samozřejmě otázkou, do jaké míry by bylo možno nezdržování se studenta na uvedené doručovací adrese fakticky stíhat v disciplinárním řízení, a to s odkazem na porušení jeho povinnosti hlásit vysoké škole adresu pro doručování. Právně by totiž bylo možno nezdržování se na nahlášené adrese charakterizovat též tak, že student nesplnil svou povinnost hlásit vysoké škole adresu, na níž je fakticky možné mu doručit.

²⁰ Vopálka, V. in Hendrych, D. a kol. **SPRÁVNÍ PRÁVO. OBECNÁ ČÁST.** 5. Vydání. Praha: 2003, s. 359.

²¹ Zde je na místě uvést, že existují též názory opačné, např.: *"Pro aplikaci a interpretaci norem správního práva platí, že použití analogie u nich nepřichází v úvahu, což svým způsobem vyplývá přímo z jejich povahy."* (Průcha, P. **SPRÁVNÍ PRÁVO. OBECNÁ ČÁST.** 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007., s. 115), či poukazující na nepřipustnost analogie v této konkrétní situaci: *"Lze přisvědčit názorům, že použití analogie zákona nebo analogie práva ve správním právu přichází v úvahu, jestliže přinese (jednoznačný) prospěch účastníku řízení či právního vztahu správního práva."* (Sládeček, V. **OBECNÉ SPRÁVNÍ PRÁVO.** 2., aktualizované a přepracované vydání. Praha: ASPI, a.s., 2009, s. 153).

První rozdíl lze spatřovat v tom, že adresátem doručování podle zákona o vysokých školách může být pouze fyzická osoba. Není tedy třeba upravovat nevyvratitelnou právní domněnku doručení, dle níž *právnícká osoba nemůže žádat o prominutí lhůty s poukazem na to, že se na adrese jejího sídla nikdo nezdržuje.*²² Samotné (ne)zdržování se na místě je naopak typické právě pro studenta vysoké školy, u něhož lze z podstaty věci předpokládat, že místo svého pobytu bude často měnit. S výjimkou studentů, jejichž trvalé bydliště (resp. bydliště, v němž pobývali před počátkem vysokoškolského studia a v němž stále často nachází zázemí s ohledem na vlastní finanční závislost) se nachází v blízkosti místa, v němž se uskutečňuje jejich vysokoškolské vzdělávání, lze předpokládat, že studenti pobývají v průběhu roku střídavě na adrese trvalého (předchozího) bydliště a bydliště přechodného, blízkého právě vysoké škole. Bydliště přechodné se přitom může v čase pravidelně měnit, typicky mezi jednotlivými akademickými roky.

Z toho lze usuzovat, že studenta vysoké školy od běžné populace odlišuje právě skutečnost, že se často mění místo svého faktického pobytu. Změny přitom mohou být více či méně pravidelné v závislosti na pravidelnosti a rozsahu povinné výuky, stejně jako na období akademického roku. Výjimkou jistě nejsou, s ohledem na silící tlak na internacionalizaci vlastního studia, ani situace, kdy student krátkodobě či dlouhodobě pobývá v zahraničí. Za této situace by náhradní či fiktivní doručování rozhodnutí, které negativně zasahuje do právního postavení studenta, jistě bylo problematické.

Je též pravděpodobné, že častým místem pobytu vysokoškolských studentů je ubytovací zařízení, tzv. vysokoškolské koleje, které ze své povahy nebývá vybaveno systémem jednotlivě určených uzamykatelných schránek. Stejně tak lze předpokládat, že též bydlení v bytě společném pro několik studentů, které je pro většinu z nich nezbytné z finančních důvodů, nezahrnuje nárok na samostatnou poštovní schránku. Hrozí proto poměrně velké riziko, že cokoli vhozeného do společné schránky či jiného neuzamčeného prostoru určeného pro uchovávání došlých zásilek, nenajde svého adresáta, a to nikoli jeho vinou.

Vhledem k uvedenému lze mít tedy za to, že úprava provedená zákonem o vysokých školách institut fikce doručení či jiné procesní postupy zvyšující naději na účinné doručení, neobsahuje záměrně. **Nelze tedy hovořit o mezeře v právu, kterou by bylo nutné nahradit, tedy nelze přistoupit ani k analogickému použití správního řádu.**

²² Novotný, V. in Horzinková, E., Novotný, V. **SPRÁVNÍ PRÁVO PROCESNÍ.**, 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2008, s. 85.

4.3 DORUČENÍ PROSTŘEDNICTVÍM ZAMĚSTNANCE VYSOKÉ ŠKOLY

Nelze-li doručit studentovi na adresu, kterou uvedl jako doručovací, popř. nelze-li mu doručit na adresu trvalou, lze vyjít z předpokladu, že se student pravidelně zdržuje v prostorách vysoké školy, kam mu může být doručeno prostřednictvím jejího zaměstnance.

Pokud písemnost dobrovolně převezme, nelze jistě mít za to, že zvoleným postupem vysoká škola překročila rámec svých pravomocí, neboť daným postupem nebyl nikdo nucen činit nic, co zákon neukládá. Zároveň však, s ohledem na výše řečené, si lze stěžít představit legalitu doručení v případě, že by byl student k převzetí písemnosti nucen, třebaže pod pohrůzkou "legálních sankcí". Zde je míněno zejména disciplinární řízení, které ovšem nepřipadá v úvahu právě proto, že jeho předmětem je projednání disciplinárního přestupku, kterým může v souladu s ustanovením § 64 zákona jen zaviněné porušení povinností stanovených právními předpisy nebo vnitřními předpisy vysoké školy a jejich součástí. Jak bylo již uvedeno dříve, vysoká škola není generálně zmocněna ke stanovování povinností, speciálně pak není zmocněna ke stanovování povinností ve správním procesu. Není proto ani oprávněna vnitřními předpisy stanovit povinnost studenta přebírat písemnosti od zaměstnanců vysoké školy (či kohokoli jiného).

5. NEOPOMENUTELNÁ JUDIKATURA

Zákon o vysokých školách, jak bylo prokázáno, nedává vysokým školám mnoho zákonných nástrojů, jimiž by dosáhly doručení v případě podřízených subjektů, kterým se z nejrůznějších důvodů nedaří doručovat řádným způsobem. Přesto si lze představit úspěšnost vysoké školy ve sporu o zákonnost rozhodnutí, jež se opírá o doručení materiální, a to vzhledem k následujícím (a jim podobným) rozsudkům.

1. historická judikatura dokládající dlouhodobost principu materiálního doručení

- Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1069/36: *"V tom, že úřad nedoručil své rozhodnutí do rukou vykázaného plnomocníka, nýbrž toliko straně samé, nelze spatřovat podstatnou vadu řízení, jestliže o takové doručení nebylo ani stranou ani plnomocníkem žádáno a bylo-li přes to plnomocníkem odvolání včas podáno."*
- Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3386/21: *"Nesprávné doručení rozhodnutí správního úřadu je bez významu, dostalo-li se předmětné rozhodnutí, třebaž oklikou, přece do pravých rukou strany a podala-li proti němu strana včas odvolání."*

- Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6793/23: "Je podstatnou vadou řízení, bylo-li rozhodnutí úřadu straně sděleno nesprávně nebo neúplně a byla-li tím straně obrana znemožněna nebo stížena."

2. současná judikatura dokládající aktuálnost principu materiálního doručení

- Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2004 sp. zn. 7 A 163/2002 uveřejněného ve sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Nedostatek formálního doručení oznámení o zahájení řízení (§ 18 odst. 3 správního řádu) je v řízení zhojen, jestliže z vyjádření účastníka k doručované písemnosti je zřejmé a nepochybné, že rozhodnutí přijal a dále činil v řízení úkony, které s jeho zahájením souvisely. S takovým nedostatkem formy nelze spojovat zkrácení účastníka na právech, neboť ten se o úplném obsahu rozhodnutí o zahájení řízení dozvěděl a měl možnost svá procesní práva náležitě uplatnit.

Z právní věty posledně uvedeného rozsudku plyne, že student se nemůže dovolávat formální vady rozhodnutí spočívající v nesprávném doručení, jestliže z jeho postupu vyplývá, že mu doručeno bylo.

V tomto směru tedy může vysoká škola podnikat neformální kroky vedoucí k předání informace do sféry adresáta (např. prostřednictvím datové sítě, kterou sama provozuje²³), jejichž výsledkem může být **faktické prokázání doručení plynoucí právě ze skutečnosti, že adresát začal v návaznosti na obdrženou informaci činit právní kroky.**

6. ZÁVĚR

V příspěvku bylo naznačeno, v jak nesnadném právním postavení se vysoká škola ocitá při doručování vybraných druhů rozhodnutí. V návaznosti na to bylo zhodnoceno několik možných řešení, které by mohly přispět k jeho zlepšení.

Zakotvení fikce doručení ve vnitřním předpise se ukázalo jako nepřijatelné pro svůj rozpor s ústavními principy, konkrétně zákonným omezením uplatňování veřejné moci.

Nevhodné se ukázalo též analogické použití správního řádu, dle některých autorů způsobilé nahradit mezery v právu, neboť přítomnost takových mezer nebyla prokázána.

²³ Např. Informační systém Masarykovy univerzity. *Informační systém Masarykovy univerzity : Podrobnosti o našem systému* [online]. [cit. 2009-06-12]. Dostupné z: <http://is.muni.cz/nas_system/>.

Za použitelné bylo konstatováno doručení prostřednictvím zaměstnance vysoké školy v místě, kde je vysoká škola sama ze své vnitřní evidence schopná zjistit, že se adresát zdržuje. Slabinou této možnosti je ovšem skutečnost, že k převzetí písemnosti jej nelze nutit.

A konečně bylo poukázáno na judikaturu, dle níž je nedostatek doručení rozhodnutí zhojitelný postupem podřízeného subjektu, z něhož vyplývá, že je s obsahem rozhodnutí srozuměn.

Z uvedených dílčích závěrů vyplývá, že postavení vysoké školy při doručování v určitých případech je v poměru k postavení adresáta nepoměrně slabší, neboť vysoká škola nedisponuje donucujícími prostředky, jimiž by podřízený subjekt přiměla ke spolupráci spočívající v převzetí rozhodnutí. Tím není, za předpokladu, že podřízený subjekt využije nedůslednosti právní úpravy a bude se převzetí rozhodnutí vyhýbat, schopna naplnit všechny formální znaky některých svých rozhodnutí, a tedy dovršit jejich formální úplnost.

Přestože celá škála procesních i hmotných oprávnění, která podřízený subjekt vůči orgánu moci veřejné má, slouží k faktickému vyrovnání právně nerovného postavení mezi nimi, nelze se ztotožnit s takovým právním nepoměrem, který by připouštěl znemožnění účelu určité činnosti daného orgánu.

Takto nastavená právní úprava je nevhodná a nelze, než vyslovit touhu po jejím zdokonalení, ať již formou novelizace či zakotvením odkazu na správní řád.

Literature:

- Hendrych, D. a kol. **PRÁVNICKÝ SLOVNÍK**, 2. vydání, elektronická verze. Praha: C. H. Beck, 2001.
- Horzinková, E., Novotný, V. **SPRÁVNÍ PRÁVO PROCESNÍ.**, 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2008.
- Koudelka, Z. **PRÁVNÍ PŘEDPISY SAMOSPRÁVY**. Praha : Linde, 2008.
- Průcha, P., Pomahač, R. **LEXIKON SPRÁVNÍ PRÁVO**. Ostrava: Sagit, 2002.
- Průcha, P. **SPRÁVNÍ PRÁVO. OBECNÁ ČÁST. 7.** doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007.
- Sládeček, V. **OBECNÉ SPRÁVNÍ PRÁVO. 2.**, aktualizované a přepracované vydání. Praha: ASPI, a.s., 2009.

- Svoboda, P. **ÚSTAVNÍ ZÁKLADY SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ V ČESKÉ
REPUBLICCE. PRÁVO NA SPRAVEDLIVÝ PROCES A ČESKÉ SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ.**
Praha: Linde Praha, a. s., 2007.

Contact – email
veronikakudrova@gmail.com